

## Beszámoló

A közigazgatás büntetőhatalma az európai jogrendszerek egyik legvitatottabb, alkotmányossági és garanciális szempontból legérzékenyebb területe. Hazai és egyre inkább európai dimenzióban is komoly erőfeszítések történnek a növekvő és burjánzó közigazgatási szankciórendszer fogalmi tisztázásra, valamint különösen a büntető (retributív) természetű szankciók alkalmazásához az anyagi jogi és eljárásjogi elvi minimumok kidolgozására. A büntetőjoghoz hasonló cizelláltságú elvi tartomány a közigazgatási büntetési rendszerben alkotmányos és a joggyakorlat egységét biztosító követelmény lenne. A kutatás eredményeként elkészült átfogó magyar nyelvű monográfia az Európai közigazgatási büntetőjog című könyv (Budapest, HVG Orac, 2006.). A kötet a közigazgatási büntetőjog elméleti téziseinek történeti összefüggésekbe ágyazott áttekintése után a közigazgatási büntetőszankciók anyagi jogi alapkérdéseit tekinti át.

A *közigazgatási szankció alanyával* kapcsolatban alapprobléma, hogy a közigazgatási jogban általában nincs jogszabályi, vagy tudományos meghatározása az elkövetőnek, a megsértett közigazgatási kötelezettségnek többnyire nincs speciális jogszabályi címzettje, továbbá a jogsértésben rendszerint több természetes, illetve jogi személy közrehatása állapítható meg. A kutatás modellezi a szükséges jogalkotói és jogalkalmazói feladatokat a következő, tipikusnak nevezhető kritikus jogszabályi helyzetekre vonatkozóan:

- ha a megsértett kötelezettséget, illetve a szankciót statuáló jogszabály nem jelöli ki a szankció alanyának tekinthető személy-típust vagy funkciót,
- ha a jogsértés több személlyel objektív összefüggésbe hozható és
- ha szubjektív felelősségi kritériumot a jogszabály nem követel.

Szabályozási szempontokat ad a jogsértés beszámításának kritériumaira, ezen belül különösen a vezetői felelősség érvényesítésére vonatkozóan ad a beszámítás objektív/szubjektív - pozitív/negatív feltételeire vonatkozóan jogegységet és jogbiztonságot garantáló formulát.

A szankció alanyával kapcsolatos szabályozási hiányosságok középpontjában több okból is a *jogi személyek* (és jogi személyiség nélküli szervezetek) állnak. A joggyakorlat és a szakirodalom is hajlik arra, hogy a jogi kétségeket a jogi személyek (egyre szigorúbb) szankcionálásának irányába döntse el. Szabályozott beszámítási feltételrendszer hiányában a jogi személyeknek gyakran kimentést nem tűrő felelősségük van alkalmazottaik cselekményéért. Ez a jogbizonytalanság egyfelől veszélyezteti a gazdasági szereplők működésének biztonságát, másfelől az EU belső piacán a gazdaság jogi környezetének összehasonlíthatóságát. Noha EU tagságunk fontos eleme a gazdaság jogi környezetének közelítése az Unióban elfogadott standardokhoz, ma legkevesébé sem mondhatjuk, hogy a jogi személyek közigazgatási büntethetőségének felelősségi feltételeiben egységes elvárások vagy standardizálható nemzeti megoldások lennének. A szabályozottság és a legalitás ezért is egyre hangsúlyosabb törekvés az Európai Unió és a nemzeti jogok szintjén. A hazai és külföldi közigazgatási szankciórendszerekben is tipikusnak tekinthető, hogy a felelősség és a szankcionálás feltételeit nem rendezi minden területre kiterjedő hatályú egységes kódex. Ehelyett ágazati területenként elkülönült szabályozások, változó színvonalon alakítják saját igazgatási védelmi rendszerüket. A szervezeti felelősség feltételeinek szabályozását általános közigazgatási tárgyi hatállyal, egységesen kellene biztosítani. A kutatás erre vonatkozóan ad szabályozási szempontokat és szabályozási mintát. A kutatás konklúziója, hogy a jogi személyekkel szembeni közigazgatási szankciók általános feltételrendszerét nem csupán a felelősségi, beszámítási feltételek, de a szankciókiszabás feltételeinek oldaláról is egységesen kellene szabályozni. A szabálysértési jog nem tudta betölteni a közigazgatási represszió teljes eszközrendszerét integráló szerepet, de nem csupán

ez az indoka annak, hogy a szervezeti igazgatási represszió szabályozási problémáira sem megfelelő terep, a jövőben sem. Az ok egyrészt a szabálysértési jog ágazati hatókörének meggyengülése a közigazgatási szankciórendszeren belül, másrészt az a tény, hogy a problémák forrását jelentő több tucat ágazati szankciós mechanizmus nem tartozik a szabálysértési jog hatálya alá. Az egységes szabályozást a közigazgatási szankciók teljes spektrumát átfogóan, a Közigazgatási büntetésekről és intézkedésekről szóló kódex keretében kell megoldani.

A kutatás feldolgozza az *egyéni közigazgatási felelősség* kritériumait is, azaz a közigazgatásellenes cselekményért való, közigazgatási szankcióval represszált egyéni felelősség problémáját. A közigazgatási szankcionálás felelősségi kritériuma két okból vált mellőzött kérdéssé a tudományos irodalomban. Egyrészt, a szankciótanban elterjedt az a felfogás, mely szerint a közigazgatási szankciók ún. kényszer-típusú szankció, amelyek a felelősség vizsgálata nélkül, önmagában a jogsértés ténye alapján kiszabhatók. Másrészt, az elmélet hatása nélkül is virágzott a közigazgatási szankciókat „gyártó” joganyagban a felelősségi (pozitív és negatív) feltételeket a szabályozáson kívül helyező jogalkotói szemlélet. A közigazgatási szankciót megalapozó felelősségi kritérium dogmatikájára a jogalkalmazó a tételes jog hiánya miatt, a jogalkotó pedig a szabályozási-modell és jogegység hiánya miatt szorul(t) rá. A nem-felelősségi szankció teóriájával takarózó magyarázatok azért elfogadhatatlanok, mivel a jogsértést büntető szankció nem lehet sem igazságos, sem hatásos (azaz visszatartó és preventív erejű), ha a szankció alanya jogi értelemben nem felelős a jogsértésért. A kutatás kidolgozza a növekvő súlyú igazgatási represszió felelősségi minimumait, illetve a mentesülés elemeit. A jogalkalmazás számára követendő iránynak a közigazgatási egyéni felelősség szubjektívizálását tekinti. A felelősség szabályozott feltételei hiányában a hatósági joggyakorlatra marad, hogy a vétkességi modellt alkalmazva nyitott legyen a tényálláshoz fűződő vétkességi vélelem megdönthetőségére. A vétkességi vagy felróhatósági szankció gyakorlatának elterjedése vezetheti vissza a közigazgatási szankcionálást annak eredeti céljához: a hatékonyság, a nevelő és a visszatartó hatás érvényesítéséhez. A tiszta tárgyi felelősséggel működő objektív szankciók a represszió területén igazságtalanok és céltalanok. A jogalkotás szintjén a közigazgatási büntető szankciókra alkotott egységes és átfogó, törvényi szintű felelősségi feltételrendszer lenne kívánatos. Ennek hiányában a jogalkalmazói diszkrecionalitásban kell érvényesülnie a felelősség egyéniesítésének a kutatás eredményeként javasolt pozitív és negatív felelősségi formulák alkalmazásával.

A kutatás rendszerezett módon mutatja be a *közigazgatási büntetőhatalom szankciós eszközrendszerét*. A szankció célja alapján a represszív, preventív és reparatív célrendszer érvényesülését vizsgálja a közigazgatási szankciók között. Tisztázni törekszik a közigazgatási bírság fogalmi elemeit, az arányosság elvével és a mérték szabályozásával kapcsolatos dilemmákat. A bírság-típusú büntetés mellett a közigazgatási szankció másik nemének az anyagi jogi szankcionáló intézkedést tekinti. Az intézkedések célrendszerében megkülönböztet döntően büntető célú, döntően preventív célú, reparatív célú és jogvédelmi célú intézkedéseket. A bírság-típusú büntetéstől eltérően az intézkedések specifikumának tekinti, hogy

- differenciáltabb joghátrányokat alkalmaz,
- alkalmasabb a specifikusabb és egyéniesítettebb szankcionálásra,
- többsége tisztán objektív felelősségi alapon (jogsértés ténye alapján) is alkalmazható.

A kutatás külön vizsgálta a szervezettel szembeni anyagi jogi bírság célját és hatását, valamint a szervezettel szembeni anyagi jogi intézkedéseket.

*Az anyagi jogi kérdések utolsó tételeként az azonos jogsértésért járó büntetőszankciók kumulációját vizsgálja a kettős büntetés klasszikus tilalmával összefüggésben. A tilalmat a tudomány a „Ne bis in idem” elvben foglalja össze. A büntetőjogon kívül a kettős büntetés tilalmának alapjogi gyökereit az emberi méltósághoz való jog és az ésszerű jogpolitikai principiumban találja meg. A kutatás posztulátuma, hogy a közigazgatási büntető szankciók jogrendszerbeli helyét alapvetően a más jogági büntető szankciókhoz való viszony határozza meg. Minden büntetőszankció közös eredője a büntetőjog, amelynek viszonya a közigazgatás büntetőhatalmához, továbbá ezek együttes viszonya más pl. szabálysértési vagy civiljogias (pl. cégbírósi) büntetőszankciókhoz a jogrendszer represszív eszközrendszerének komplexitását eredményezi. Ebben a komplex szankciós mechanizmusban a párhuzamos represszió vet fel alkotmányossági, jogelvi és hatékonysági kérdéseket. A párhuzamos represszió létezik a hazai jogrendszerben is, racionalitása a szankciók célja, jellege és súlya alapján értékelhető. A párhuzamos represszió horizontális síkjának az egy jogrendszeren belüli, jogágak közötti párhuzamot tekintjük. A párhuzamos represszió vertikális vetülete az igazgatási represszió nemzeti és szupranacionális (Európai Unió) dimenziója közötti párhuzamosság. Jelen fejezetben a közigazgatási represszió mindkét irányú párhuzamával foglalkozunk. A büntető célú (represszív) szankciók kumulációját (halmazát) a közigazgatási szankciók szempontjából három síkon vizsgálja:*

- a) A büntető célú (represszív) szankciók, ezeken belül különösen a pénzbírság (pénzbüntetés) azonos jogsértésre párhuzamosan több jogterületen érvényesülnek: a büntetőjogban, a szabálysértési és a közigazgatási jogban. (heterogén kumuláció: más jogterületek büntetőszankció halmazodnak)
- b) A közigazgatási büntetőszankciókon rendszerén belül is találunk párhuzamokat, amikor például különböző ágazati anyagi jogi bírságokat azonos jogsértésre ugyanazon tényállás alapján halmozva lehet alkalmazni. (homogén anyagi: különböző ágazatok közigazgatási büntetőszankciói halmazodnak)
- c) Azonos ágazati közigazgatási büntetőszankció ugyanazon jogsértésre ismételtén is kiszabható. (homogén alaki: ugyanazon ágazat azonos büntetőszankciója halmazodik)

A kutatás *a közigazgatási büntetőszankciók eljárásjogi alapkérdéseinél* abból indult ki, hogy az európai gyakorlat igyekszik kiterjeszteni a büntetőjogi és büntető- eljárásjogi elveket a közigazgatási szankcionálásra is. A közigazgatási szankcionálás során azonban nem csak a garanciális szabályok betartásához fűződik érdek, hanem legalább ilyen fontos, hogy a tömegesen előforduló ügyekben, gyors és olcsó eljárást kell biztosítani. Ebben a dialektikában vizsgálja a fair eljárás elvének, az ártatlanság vélelmének, a védelemhez való jognak és más eljárási elveknek az érvényesíthetőségét. A fórumrendszert és a közigazgatási büntetőeljárás típusait szintén az alapelvek tükrében mutatja be.

A kutatásban *a közigazgatási büntetőszankcionálás egyes európai országokban működő rendszereinek komparatív bemutatása* a következő megállapításokra vezetett. Európában, közelebbről az Európai Unióban sem tagállami szinten, sem közösségi szinten nincs egységes definíció a közigazgatási szankció fogalmára. Az egyes tagállamok joggyakorlata eltérő mértékben alkalmazza a közigazgatási szankcionálást, és eltérő a mögöttes ismeretként szolgáló jogalkalmazás és elmélet. Bonyolítja a helyzetet, hogy a közigazgatási szankcionálás nem csupán tagállami szinten, hanem szupranacionális szinten, tehát a közösségi jog szintjén is értelmezhető. Terminológiai problémák is felmerülnek. Egyes tagállamok gyakran használják a közigazgatási büntetőjog kifejezést, mások tartózkodnak a kategorizálástól. A vizsgált tagországokban a közigazgatási kötelezettségek érvényesítésében egyaránt szerepet kapnak a klasszikus büntetőjog, a „quasi büntetőjog” másként közigazgatási büntetőjog, az anyagi jogi bírságok és az egyéb közigazgatási szankciók. Ezek egymáshoz való viszonya

nem mindig egyértelműen tisztázott. Az Európai Unió tagállamait a közigazgatási szankcionálás szempontjából három nagy csoportra oszthatjuk.

a) Az első csoportba tartoznak azon országok, amelyekben törvényben szabályozott alapja és rendszere van a közigazgatás büntetőhatalmának. Ebbe a csoportba tartozik pl. Németország, Olaszország és Portugália.

b) A második csoportba tartoznak azok az országok, amelyek alkalmazzák ugyan a közigazgatás büntetőhatalmát, de nincs egységes törvényi alapja, és rendszere a közigazgatási szankcionálásnak. Ebbe a csoportba tartozik pl. Belgium, Spanyolország, Görögország, Franciaország, és Hollandia.

c) A harmadik csoportot azok az országok alkotják, amelyek elutasítják a közigazgatás büntetőhatalmát. Ide soroljuk Nagy-Britanniát, Írországot, és Dániát.

Az Európai Unió, mivel a közigazgatást nemzeti intézménynek tekinti, keveset foglalkozik a közigazgatási szankcióval, mint önálló jogintézménnyel. A közigazgatási szankciók ennek ellenére egyre növekvő súllyal működnek az uniós tagországok túlnyomó többségében. A növekvő súly ellenére azonban igen nagy a divergencia a szankciók fogalmában, jogági elhelyezkedésében és a tételesjogi szabályozásban. Szembetűnő, hogy a közigazgatási szankcionálás három szinten jelenik meg: mást jelent a törvényhozás szintjén, ismét mást a jogalkalmazásban és gyakran teljesen eltérő álláspontokat fogalmaznak meg az elméleti szakemberek.

A tételesjog szintjén azok az országok, amelyek rendelkeznek a közigazgatás büntetőhatalmát megalapozó törvénnyel, rendszerint valamilyen formális megkülönböztető ismérvet is definiálnak a törvényben, pl. külön jogellenességi alakzatot kreálnak, vagy eltérő fórum- és eljárási rendszert alakítanak ki. Azokban az országokban, ahol nincs a közigazgatás büntetőhatalmát megalapozó törvény, de a gyakorlatban használja a közigazgatás a büntetőhatalom adta eszközöket, általában az alkalmazó szerv alapján különböztetik meg a szankciókat. Azon szankciók minősülnek közigazgatási szankcióknak, amelyeket közigazgatási szerv alkalmaz.

Az európai nemzeti közigazgatási büntetőjogok vertikális dimenziója az *Európai Unió (EU) közösségi érdekeit és a közösségi joganyagot hatékonyan védelmező közösségi szankciós mechanizmus (Community Sanction Policy)*. A kutatás a következő alapkérdések mentén vázolja fel az EU közösségi érdekeit és joganyagát védő adminisztratív büntetési rendszer alapjait.

Az EU általános büntetőjogalkotási – és alkalmazási kompetenciája erősödik ugyan, azonban még messze nem tekinthető teljes körűnek. Ennek hiányában alapkérdés, hogy érdekeinek védelmében adminisztratív repressziót alkothatnak és alkalmazhatnak-e az EU szervei? A válasz igenlő, ugyanis amennyiben a hatékony üldözéshez elégséges a közigazgatási represszió, úgy az ECJ gyakorlata és a harmadik pilléres rendelkezések szerint is az Európai Bizottságnak (European Commission) és az EU Tanácsának (Council of the European Union) joga van vagyoni jellegű represszív (megtorló) szankciók alkotására és közvetlen alkalmazására is, amint ezt például a szektorális mezőgazdasági rendeletek már korábban is szabályozták. Az EU a nem-büntetőjogi szankcionálás minden formáját olyan hatáskörnek tekinti, amelyet az első pilléres jogi eszközrendszerrel az Unió jogalkotó intézményei is gyakorolhatnak. A közösségi jog és érdekek védelmében az adminisztratív büntető eszközök így az Unió által is szabályozható, kiszabható és érvényesíthető szankcióként jelennek meg. Az Unió kompetenciája nem zárja ki a tagországok büntetőjogi, illetve közigazgatási büntetőjogi fellépését az Unió fellépéssel azonos területen.

Az EU a közösségi jog és érdekek védelmében komoly büntetőjog-harmonizációs eszközökre tett szert, alapvetően azonban a tagországok kompetenciája és felelőssége a hatékony fellépés a közösségi jogot sértő visszaélésekkel és jogsértésekkel szemben. A tagállami felelősség és

fellépés egyik alapkérdése: szabadon dönt-e a tagállam abban, hogy büntetőjogi vagy közigazgatási büntetési eszközökkel lép fel a közösségi jog védelmében? A tagállamok felelőssége kettős:

- a) egyrészt hatékony és eredményes jogi háttérrel és eljárási rendszert alkotni és alkalmazni a Közösség érdekeinek védelmében, továbbá
- b) a többi közösségi tagállam intézményeihez közelíteni saját büntetőjogát, enyhítendő az elkövetők számára előnyösebb vagy hátrányosabb megkülönböztetés lehetőségét a büntethetőségben az Unión belül

A kutatás bemutatja milyen eszközökkel törekszik az EU a közösségi érdekek védelmét szolgáló tagállami fellépést összehangolni. Azt a tendenciát vázolhatjuk az eljárási koordináció terén is mint a szankcionálás anyagi joga terén: az EU fokozódó térnyerését a saját szabályozás és saját szervezeti háttér kiépítésében.

*A tagállamok együttműködése a közigazgatási büntetőjog területén* fejlődésnek indult ugyan, de a kölcsönös elismerés és végrehajtás elve a közigazgatási büntetések területén még nem feltétel nélküli és nem automatikus. Automatizmusok a büntetőjogi együttműködés területén működnek. A bűncselekmények többségénél a tagállami határozatok elismerése és végrehajtása feltétel nélküli, azaz nem vizsgálható, hogy a megkeresett állam joga szerint is büntethető cselekményről volt-e szó (ún. kettős inkrimináció).

*A kutatás eredményeként a közigazgatási represszióra vonatkozóan megfogalmazott*

- anyagi és eljárási jogi standardok és szabályozási minták,
- a nemzeti jogrendszereket jellemző különbségek és hasonlóságok,
- az EU szupranacionális, jogharmonizációs és koordinációs törekvései

*reményeink szerint segíteni fogják a hazai közigazgatási szankcionálásban az „európai” követelményeknek való megfelelést. Ez mindenekelőtt a jogbiztonság, a jogegység és a klasszikus jogelvek érvényesítését jelentené a közigazgatási büntetőhatalom gyakorlásában.*